Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2016–2017

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2263

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij drie fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling internationale oceaan governance (Kamerstuk 22 112, nr. 2262)
Fiche: Wijziging antidumping- en antisubsidiewetgeving
Fiche: Mededeling hernieuwd partnerschap met de ACS-landen (Kamerstuk 22 112, nr. 2264)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

kst-22112-2263
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Fiche: Wijziging antidumping- en antisubsidiewetgeving

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2016/1036 betreffende beschermende maatregelen tegen invoer met dumping uit landen die geen lid zijn van de Europese Unie en Verordening (EU) 2016/1037 betreffende bescherming tegen invoer met subsidiëring uit landen die geen lid zijn van de Europese Unie
b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
9 november 2016
c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2016)721
d) *EUR-Lex*
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0721&rid=1
e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
SWD(2016)370
f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Buitenlandse Zaken/Handel
g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken
h) *Rechtsbasis*
Artikel 207, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
i) *besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
j) *rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

In de verordening stelt de Commissie voor de antidumpingbasisverordening (Verordening EU 2016/1036) en de antisubsidiebasisverordening (Verordening EU 2016/1037) te wijzigen. Zowel antidumpingheffingen als antisubsidieheffingen (formeel: compenserende rechten) zijn handelsdefensieve maatregelen in de vorm van extra invoerrechten die de EU kan instellen wanneer Europese producenten schade ondervinden van de concurrentie van producten die op de Europese markt worden aangeboden tegen dumpprijzen[1] of een concurrentievoordeel hebben omdat de productie in het exportland wordt gesubsidieerd. De WTO stelt de regels en voorwaarden voor het nemen van handelsdefensieve maatregelen.

De aanleiding voor het Commissievoorstel is het verlopen van bepalingen in het WTO toetredingsprotocol van China per 11 december 2016. Op dit moment wordt China in de praktijk van antidumping aangemerkt als niet-markteconomie. China heeft daardoor een status aparte: omdat prijzen in een niet-markteconomie niet door marktwerking tot stand komen, kan de Europese Commissie voor dergelijke economieën de kostprijs uit een ander land als basis nemen voor de berekening van de antidumpingheffing in plaats van de kosten uit China zelf. Dit kan de

[1] Van dumping is sprake wanneer de producten op de Europese markt worden aangeboden tegen een lagere prijs dan in het exportland of onder de kostprijs. Zie ook Kamerbrief Toezegging inzake meer informatie over de *Lesser Duty Rule*, d.d. 26 oktober 2016 (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1685).

Europese Commissie doen op basis van paragraaf 15 uit het WTO toetredingsprotocol van China. Een deel van deze paragraaf en daarmee de mogelijkheid om deze alternatieve methode toe te passen verloopt per 11 december 2016.

Het voorstel verwijdert deze status aparte van China. Het voorstel wijzigt de antidumpingverordening zodanig dat het onderscheid tussen markteconomie en niet-markteconomie WTO-landen verdwijnt.[2] De Commissie stelt per land of sector een rapport op waarin zij toetst of in dat land of in die sector de prijzen bepaald worden door marktwerking. Indien dit niet het geval is, kan de Commissie uitgaan van prijzen die wel door marktwerking tot stand zijn gekomen, bijvoorbeeld door gebruik te maken van internationale benchmarks of andere landen met een vergelijkbaar niveau van economische ontwikkeling. Voor China betekent dit dat bij de berekening van antidumpingheffingen tegen China niet meer per definitie op basis van een *status aparte* de prijzen van andere landen als uitgangspunt worden genomen, maar pas wanneer aangetoond is dat er sprake is van marktverstoringen.

De verordening wordt direct bij inwerkingtreding van toepassing op alle nieuwe antidumpingprocedures. Voor bestaande antidumpingmaatregelen geldt een overgangsregeling en wordt de nieuwe methode pas bij een eventuele verlenging van de maatregelen toegepast.

Tot slot brengt de verordening ook wijzigingen aan in de antisubsidiebasisverordening. Op dit moment kunnen in een antisubsidieonderzoek alleen de subsidies worden meegewogen die bij aanvang van het antisubsidieonderzoek bekend zijn en door de Europese industrie worden genoemd in het verzoek om een antisubsidieprocedure te starten. Subsidies bij aanvang van het onderzoek nog niet bekend waren en die tijdens het onderzoek worden ontdekt, kunnen niet worden meegerekend bij het bepalen van de hoogte van de antisubsidiemaatregel. Dit wordt in de verordening gewijzigd, waardoor deze nieuw ontdekte subsidies wel meegerekend kunnen worden.

b) Impact assessment Commissie

Volgens het impact assessment van de Europese Commissie zullen de voorgestelde veranderingen de efficiëntie en effectiviteit van het handelsdefensief instrumentarium vergroten.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Als kleine open economie is Nederland traditioneel terughoudend met de inzet van handelsdefensieve maatregelen, zoals antidumping- en antisubsidiemaatregelen. Nederland heeft als import- en exportland met een grote verwerkende industrie baat bij lage invoerrechten en een voorspelbaar en transparant afwegingskader voor antidumpingmaatregelen.

Daarnaast is er sprake van reciprociteit: wanneer handelsdefensieve maatregelen in de Europese Unie niet worden genomen op een transparante, navolgbare en objectieve basis, dreigt het gevaar dat andere landen eenzelfde soort methode gaan toepassen op handelsdefensieve maatregelen jegens Nederland. Dat kan leiden tot onterechte handelsbarrières

---

[2] Er blijven wel aparte regels gelden voor bepaalde (niet-markteconomie) landen die nog geen lid zijn van de WTO.

voor Nederlandse exporteurs. Dit is de reden waarom Nederland en de Europese Unie zich in WTO en bilateraal verband altijd hebben uitgesproken voor terughoudendheid in het gebruik van handelsdefensieve maatregelen.

Ten slotte hecht Nederland veel waarde aan een sterk, op regels gebaseerd, internationaal handelsregime: afspraken die in WTO-verband worden gemaakt moeten ook worden nagekomen. Dit is in het belang van een voorspelbaar handelsklimaat en draagt bij aan goede handelsrelaties met onze belangrijkste handelspartners, waartoe ook China behoort.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Voor Nederland staat voorop dat het Commissievoorstel moet voldoen aan de verplichtingen die de EU, en daarmee Nederland, in WTO-verband zijn overeengekomen. Dit is niet alleen in het belang van de goede handelsrelatie met WTO-partners, maar ook in het belang van het eigen bedrijfsleven. Mocht de methode niet aan de WTO afspraken voldoen, kan de EU hiervoor veroordeeld worden bij het WTO- geschillenbeslechtingsmechanisme en is de andere partij bij rechte om tegenmaatregelen te nemen. De antidumpingmaatregelen moeten dan worden teruggedraaid, wat tot onnodige verstoring en onzekerheid op de markt zal leiden. China heeft in de WTO reeds aangegeven dat zij vanaf 11 december 2016 recht heeft op gelijke behandeling in antidumpingprocedures van de Europese Unie op basis van zijn WTO toetredingsprotocol. Wanneer de huidige methode wordt gehandhaafd zal China naar de WTO stappen om zijn gelijk te halen. Deze procedure zal naar verwachting minimaal twee jaar in beslag nemen.

Nederland vindt dat de voorstellen onvoldoende zijn afgebakend en gedefinieerd. De verordening geeft de Commissie veel vrijheid bij de invulling van de voorgestelde methode. Dat is niet in het belang van voorspelbaarheid en rechtszekerheid. De grote vrijheid die de Commissie nu reeds geniet in het bepalen van antidumpingmaatregelen leidt tot onvoorspelbaarheid en daarmee kosten voor het bedrijfsleven. Een vergroting van deze onzekerheid dient te worden voorkomen. Het is voor Nederland ook van belang dat het voorstel niet leidt tot een meer protectionistisch antidumping- en antisubsidiebeleid. Nederland wil ten minste meer duidelijkheid over de volgende aspecten:

- Wanneer is er sprake van een significante marktverstoring?
- Hoe definieert de Europese Commissie een economisch vergelijkbaar land?
- Wat is de aanleiding voor de Europese Commissie om sector- of landenrapporten op te stellen?
- Zal de methode per productiefactor (bijvoorbeeld grondstof) of per product worden gehanteerd?

Verder is de inspraak van belanghebbende partijen bij het opstellen van de sector- of landenrapporten niet geregeld, terwijl deze rapporten veel gevolgen hebben voor antidumpingprocedures en de hoogte van eventuele heffingen.

Aangezien de aanleiding van de wijziging van de verordening is gelegen in de afspraken in het WTO toetredingsprotocol van China, vindt Nederland het niet terecht wanneer de wijziging leidt tot substantieel hogere antidumpingheffingen voor andere derde landen. De verwachting is echter dat de Commissie de nieuwe rekenmethode ook voor andere landen of sectoren, waar marktverstoringen optreden, zal toepassen. Daarbij valt te denken aan Argentinië, Indonesië en Rusland, waar de Commissie nu ook al een correctie toepast op de binnenlandse prijzen

vanwege marktverstoringen. Ook voor andere dan de genoemde landen staat de Commissie niets in de weg om deze methode toe te passen, wat mogelijk resulteert in hogere antidumpingheffingen voor deze landen. Nederland zal hier tegen pleiten.

Nederland is van mening dat de voorgestelde verordening samen met het voorstel van de Europese Commissie uit 2013 ter modernisering van het handelsdefensief instrumentarium zou moeten zijn behandeld.[3] Dit voorstel uit 2013 zit in de triloog fase, nadat recent de Raadspositie is vastgesteld. Het voorstel wijzigt dezelfde antidumpingbasisverordening en de antisubsidiebasisverordening. Het lijkt of de combinatie van de voorstellen in sommige gevallen in strijd is met WTO-regels.[4] Daarom heeft Nederland verzocht om een advies hierover van de juridische dienst van de Raad.

Ook ten aanzien van de effectenanalyse van de Commissie heeft Nederland een aantal kanttekeningen. Zo is nog niet duidelijk voor welke landen, situaties en sectoren de Commissie de nieuwe rekenmethode zal toepassen. Het bereik van de nieuwe methode is hierdoor nu nog onduidelijk. Het is belangrijk dat hier eerst duidelijkheid over komt. Daarnaast richt de effectenanalyse zich uitsluitend op de antidumpingpraktijk jegens China. De methode kan naar verwachting ook bij zaken uit andere landen worden toegepast, zoals Argentinië, Indonesië en Rusland. Dit is niet in kaart gebracht.

Tot slot voert de Commissie voor de invoering van de nieuwe methode aan dat dit noodzakelijk is om negatieve gevolgen op de werkgelegenheid te voorkomen. De Commissie vreest dat wanneer de wetgeving niet wordt aangepast, China bij het WTO geschillenbeslechtingsmechanisme afdwingt dat de Europese Unie de huidige reguliere methode toepast om antidumpingmaatregelen te bereken. Dit zou kunnen leiden tot aanzienlijk lagere heffingen dan er nu gelden tegen China. Met het voorstel kan deze daling van de antidumpingheffingen worden beperkt. Daar staat tegenover dat lagere heffingen ook kunnen leiden tot lagere prijzen voor consumenten en de verwerkende industrie. Deze mogelijke positieve effecten van het overgaan op de huidige reguliere methode van het berekenen van antidumpingheffingen wordt in de effectenanalyse onvoldoende belicht. Ook kunnen de negatieve lange termijn werkgelegenheidseffecten lager uitvallen door herallocatie en de groei van werkgelegenheid in andere sectoren. Dat kan wel aanpassingskosten meebrengen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Uit de discussies rondom de modernisering van het handelsdefensief instrumentarium, die sinds 2013 in de Raad worden gevoerd, is gebleken dat de standpunten in Europa rondom de inzet van handelsdefensieve instrumenten, zoals antidumpingmaatregelen, ver uit elkaar liggen. De verwachting is dat deze tegenstelling ook in dit dossier aan het licht zal

---

[3] Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1225/2009 van de Raad betreffende beschermende maatregelen tegen invoer met dumping uit landen die geen lid zijn van de Europese Gemeenschap en Verordening (EG) nr. 597/2009 van de Raad betreffende bescherming tegen invoer met subsidiëring uit landen die geen lid van de Europese Gemeenschap zijn (COM(2013)192). Zie ook BNC fiche Verordening modernisering EU handelsbeschermingsinstrumenten (Kamerstuk 22 112, nr. 1619 d.d. 17 mei 2013).

[4] In het geval antidumping- en antisubisidiemaatregelen tegelijk worden toegepast en wordt afgezien van de toepassing van de *lesser duty rule*. Verschillende landen, waaronder Nederland, hebben de juridische dienst van de Raad om advies gevraagd of het voorstel in overeenstemming is met WTO-regels.

komen, waarbij sommige lidstaten zullen pleiten voor zo hoog mogelijke antidumpingrechten om de Europese basisindustrie te beschermen, terwijl andere lidstaten, waaronder Nederland, ervoor zullen pleiten om bij de inzet van het handelsdefensief instrumentarium ook andere belangen te laten meewegen. Hierbij kan worden gedacht aan de belangen van consumenten en industriële gebruikers, het bredere belang van een goede relatie met onze handelspartners en het belang om in WTO-verband te werken aan het tegengaan van protectionisme.

Het Europese Parlement heeft op 12 mei 2016 een niet-bindende resolutie aangenomen. De resolutie is tweeledig. Enerzijds stelt het Europese Parlement dat China niet volgens de standaardmethode mag worden behandeld in antidumpingprocedures zolang het niet aan de criteria voor een markteconomie voldoet. Anderzijds roept het Europees Parlement op de WTO verplichting richting China te respecteren. De Commissie probeert met de voorgestelde verordening aan deze resolutie te voldoen.

Naast de EU, heeft China ook in de antidumpingpraktijk van andere grote WTO-partners zoals de Verenigde Staten, Japan en Canada nog een *status aparte*.[5] Met name de Verenigde Staten lijken niet voornemens hun antidumpingpraktijk jegens China aan te passen na 11 december. Daaruit volgt vaak de oproep om gezamenlijk op te trekken met deze landen. De EU doet dit ook voor zo ver mogelijk, maar er is een belangrijk verschil. In tegenstelling tot de EU, kunnen de Verenigde Staten hun antidumpingpraktijk richting China van de ene op de andere dag wijzigen als bijvoorbeeld (geo-)politieke omstandigheden daarom vragen. De Europese Unie dient daarentegen wel een volledig wetgevingstraject te doorlopen, dat minimaal twee jaar in beslag zal nemen. Het voorliggende wetsvoorstel heft deze ongelijkheid in het wetgevingskader op.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De gemeenschappelijke handelspolitiek is krachtens artikel 3, lid 1, onder e, VWEU een exclusieve bevoegdheid van de Unie. De verordening is gebaseerd op artikel 207, lid 2, VWEU (gemeenschappelijke handelspolitiek). Op grond van dit artikel stellen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen de maatregelen vast die het kader voor de uitvoering van de gemeenschappelijke handelspolitiek bepalen. Nederland acht dit de juiste rechtsbasis.

b) Subsidiariteit

Gezien de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het terrein van de gemeenschappelijke handelspolitiek, is het subsidiariteitsbeginsel niet van toepassing.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van de verordening positief. Nederland is wel van mening dat de voorstellen met het oog op de rechtszekerheid beter afgebakend en gedefinieerd dienen te worden. Daarnaast staat het voorstel om de antisubsidiebasisverordening aan te passen los van het doel van de verordening, te weten het aanpassen van de antidumpingverordening naar aanleiding van het vervallen van bepaalde bepalingen in het WTO toetredingsprotocol van China. Het hoort

[5] Een groot aantal andere landen heeft China reeds erkend als markteconomie en behandelt China op een gelijke manier als andere landen.

thuis in het voorstel ter modernisering van het handelsdefensief instrumentarium.
Nederland kan zich vinden in de voorgestelde vorm van het instrument (een verordening) omdat het gaat om de wijziging van bestaande verordeningen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Volgens het Commissievoorstel zijn er geen gevolgen voor de EU-begroting, althans niet voor de EU-uitgaven. Het voorstel zal mogelijk wel leiden tot extra capaciteitsinzet bij de Commissie die in aanvulling van de huidige antidumpingpraktijk per land of sector rapporten moet opstellen waarin zij aangeeft of er sprake is van marktverstoringen. Het is niet duidelijk hoe groot het extra capaciteitsbeslag is en of dit wordt opgevangen door een herallocatie van capaciteit of het aantrekken van extra capaciteit.
De verordening heeft gevolgen voor de inkomsten van de Unie. De verordening heeft invloed op de hoogte van toekomstige antidumping- en antisubsidieheffingen. De antidumpingheffingen zullen volgens de effectenanalyse gemiddeld met 4% dalen. De antisubsidieheffingen zullen naar verwachting stijgen, maar dit effect is niet gekwantificeerd. De heffingen worden geïnd door de Nederlandse douane en worden, met uitzondering van de perceptiekostenvergoeding, vervolgens afgedragen aan Brussel. De effecten zijn moeilijk te kwantificeren omdat de ontvangsten afhankelijk zijn van de specifieke zaken die zich in de toekomst voordoen.
Indien deze inkomstenbron voor de EU daalt, zal dit worden gecompenseerd met andere «eigen middelen» van de EU (de BNI-afdracht).

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

De verordening kan invloed hebben op het bedrag wat Nederland kan houden als «perceptiekostenvergoeding» (20% van de toekomstige antidumping- en antisubsidieheffingen). De antidumpingheffingen zullen volgens de effectenanalyse gemiddeld met 4% dalen. De antisubsidieheffingen zullen naar verwachting stijgen, maar dit effect is niet gekwantificeerd. De effecten zijn moeilijk te kwantificeren omdat de ontvangsten afhankelijk zijn van de specifieke zaken die zich in de toekomst voordoen.
Daarnaast kan de Nederlandse afdracht aan de EU stijgen als gevolg van compensatie via de BNI-afdracht (zie 5a).

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Antidumping- en antisubsidieheffingen worden afgedragen door importeurs. Bij een gemiddelde daling van de heffing, heeft dit een positief effect op deze groep. Waar de lagere heffingen worden doorberekend, kan dit ook resulteren in lagere consumentenprijzen van de geïmporteerde goederen. Of dit effect optreedt, is echter afhankelijk van de daadwerkelijke invulling van de Commissie van de antidumpingpraktijk op basis van het huidige voorstel. Zoals onder paragraaf 2b is aangegeven, zijn er gerede twijfels bij de effectenanalyse en is de methode daarnaast onvoldoende afgebakend. Wanneer de methode in de praktijk leidt tot meer antidumpingmaatregelen, zal het effect op importeurs en consumenten juist negatief zijn.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Er zijn geen gevolgen ten aanzien van regeldruk en administratieve lasten voor rijksoverheid of importeurs van de goederen. Voor Europese producenten die een klacht indienen tegen dumping uit China en soortgelijke landen kan het voorstel mogelijk leiden tot een verzwaring van de administratieve lasten. Op dit moment hoeven deze bedrijven niet aan te tonen dat er in China marktverstoringen zijn; de bewijslast ligt bij de Chinese bedrijven om aan te tonen dat deze verstoringen er niet zijn. Het nieuwe Commissievoorstel draait de bewijslast om. Dat is nodig om aan de WTO regels te kunnen voldoen. De Commissie beperkt deze verzwaring van de lasten door rapporten op te stellen waarin de Commissie de verstoringen identificeert.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Aangezien de effecten op de gemiddelde antidumpingheffingen beperkt zijn, heeft het voorstel naar verwachting beperkte gevolgen voor de concurrentiekracht van Nederland. Voor individuele sectoren waarvoor antidumpingheffingen van kracht zijn, kunnen de effecten groot zijn.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Geen

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Geen

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Deze verordening treedt in werking op de dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. Nederland acht dit haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De verordening bevat geen evaluatie- of horizonbepaling. Nederland kan hiermee instemmen.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De belastingdienst/douane draagt zorg voor de inning van de antidumpingrechten. De voorgestelde wijzigingen zullen de uitvoeringspraktijk van de douane niet wezenlijk veranderen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Tegen Minst Ontwikkelde Landen worden geen antidumping- of antisubsidiemaatregelen genomen. Voor de Minst Ontwikkelde Landen heeft het voorstel dan ook geen gevolgen. Voor opkomende landen die in bepaalde sectoren kunnen concurreren met de Europese industrie heeft het voorstel mogelijk wel gevolgen. De verordening biedt meer mogelijkheden om

hogere antidumpingheffingen op te leggen in alle landen waar sprake is van marktverstoringen. Juist opkomende ontwikkelingslanden kennen een actief industriebeleid, dat mogelijk snel zal kwalificeren als marktverstoring. In dat geval kan de nieuwe methode leiden tot hogere rechten op producten uit deze ontwikkelingslanden. Deze rechten worden afgedragen door de Europese importeurs van de betreffende producten. Afhankelijk van de marktsituatie, kan dit ertoe leiden dat Europese importeurs de betreffende producten uit andere landen gaat betrekken of dat de kosten van de hogere heffing worden doorberekend aan de producent in het ontwikkelingsland.